College van burgemeester en wethouders

GOEDGEKEURD
Zitting van 28 mei 2019
Ontwikkeling - Omgevingswet

4 2019_B&W_00261 Informatienota Omgevingswet - informeren

Samenstelling:

Aanwezig:
de heer B. Harmsma, Wethouder; mevrouw T. Jongman, Wethouder; de heer M. Scheringa, Wethouder; mevrouw T. Bijl; mevrouw J. Groot de, Secretaris

Afwezig:
de heer R. Bats, Burgemeester

Informatienota

Inleiding
De Omgevingswet. Iedereen heeft er inmiddels wel van gehoord. Het is dan ook al een behoorlijke tijd bekend dat deze er aan komt. Nadat de invoering van de wet diverse keren is uitgesteld lijkt de invoeringsdatum nu toch echt vast te staan: 1 januari 2021. Hoewel na die datum niet alles anders is – ook na die tijd zullen we nog jaren bezig zijn met een complete invoering – is het wel een datum waarop het nieuwe stelsel gaat werken en we als gemeente veel zaken geregeld moeten hebben. Dit heeft gevolgen voor iedereen. De organisatie, samenleving en zeker ook de gemeenteraad. Op 13 februari is in een werkbijeenkomst voor het eerst met deze gemeenteraad stil gestaan bij de Omgevingswet. Daarbij is aangegeven welke impact de Omgevingswet kan hebben voor de gemeente, welke aspecten rondom de invoering van de wet bekeken worden en is stilgestaan bij enkele keuzes die de gemeenteraad in dat kader moet nemen. Het zwaartepunt van de invoering Omgevingswet ligt in deze raadsperiode. Middels deze informatienota willen we u informeren wat u kunt verwachten deze raadsperiode.

Leeswijzer

Tijdens de werkbijeenkomst op 13 februari is uitgebreid stil gestaan bij de aanleiding, doelen en onderdelen van de omgevingswet. De slides van die bijeenkomst vindt u in ibabs. Als eerste worden in deze informatienota bij de kernboodschap nogmaals stil gestaan bij de belangrijkste onderdelen van de wet. Daarna wordt bij de consequenties voor de gemeente aangegeven wat de stand van zaken is rondom de twee voor de gemeenteraad belangrijkste instrumenten, de doorontwikkeling van de omgevingsvisie en het omgevingsplan, en wordt ingegaan op de relatie met de bestuursprogramma's. Vervolgens wordt stil gestaan bij de communicatie en het vervolg. Als laatste wordt aangegeven welke projecten er binnen de ambtelijke organisatie zijn opgezet om de Omgevingswet in te voeren.

Kernboodschap
De Omgevingswet

De wereld om ons heen verandert steeds sneller. Technologische ontwikkelingen volgen elkaar in rap tempo op. De agrarische sector komt steeds verder onder druk te staan. Duurzaamheid, gezondheid

en veiligheid staan prominent op de agenda. Inwoners en ondernemers komen met nieuwe en andere vragen, mensen stellen hoge eisen aan de dienstverlening van gemeenten, willen sneller geholpen worden en meer betrokken worden bij ontwikkelingen in hun omgeving. Ook zien zij de overheid steeds meer als 1. Zij worden echter wel geconfronteerd met een woud aan wet- en regelgeving die vaak ook nog tegenstrijdig is met elkaar.

Al dit soort ontwikkelingen hebben duidelijk gemaakt dat de huidige wijze waarop overheden georganiseerd zijn en de wet- en regelgeving is opgesteld, niet langer houdbaar is. Met de Omgevingswet wordt dit radicaal doorbroken. Voor het fysieke domein (betreft in ieder geval bouwwerken, infrastructuur, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed) worden 26 wetten vervangen door 1 wet, 60 Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) door 4 AMvB's en 75 ministeriële regelingen door 1 regeling. Maar meer nog dan sec het vervangen van al deze wet- en regelgeving, ziet de Omgevingswet op een transitie voor wat betreft onder andere:

- de dienstverlening en manier van werken van gemeenten
- de benadering van initiatieven (de vraag staat centraal en wordt benaderd vanuit 'ja, mits')
- de snelheid en aard van vergunningverlening
- de informatievoorziening richting inwoners en ondernemers
- de mate waarin mensen betrokken worden bij ontwikkelingen in hun omgeving
- de samenwerking zowel binnen de gemeente als tussen de verschillende overheden en ketenpartners
- de verhouding tussen de gemeenteraad en het college van B&W
- de samenhang tussen beleid, uitvoering, toezicht/handhaving en monitoring/evaluatie

Hiermee is het de grootste wetgevingsoperatie sinds Thorbecke waarbij de transitie complexer is dan die het sociaal domein heeft doorgemaakt. Dit komt doordat het niet gaat om nieuw werk wat men zich moet aanleren, maar het gaat erom het huidige werk op een wezenlijk andere manier te doen waarbij oude gewoontes afgeleerd moeten worden.

Doelen van de omgevingswet

Het motto van de wet is: 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'. Het motto is vertaald in twee maatschappelijke doelen:

1. Een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit bereiken en in stand houden.
2. De fysieke leefomgeving doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen.

Om deze maatschappelijke doelen te halen zijn er vier verbeterdoelen geformuleerd. Deze verbeterdoelen zijn in onderstaande figuur weergegeven en ook te vinden in de eerder genoemde presentatie van 13 februari 2019.



Instrumenten van de omgevingswet

De omgevingswet kent zes kerninstrumenten: de omgevingsvisie, programma's, decentrale regels, algemene rijksregels, omgevingsvergunning en projectbesluit. Een korte toelichting op de drie instrumenten waar we in onze gemeente de komende jaren aan en/of mee werken.

- De omgevingsvisie

  De omgevingsvisie is in de eerste plaats een politiek-bestuurlijk document dat het beleid voor de fysieke leefomgeving integraal omschrijft. Integraal betekent dat de visie betrekking moet hebben op alle terreinen van de fysieke leefomgeving, aansluitend bij de reikwijdte van de Omgevingswet. Daarbij heeft het een ander karakter dan bestaande gebiedsgerichte visies (bv. Steenwijk, Vollenhove) en allerlei sectorale visies: één samenhangende visie op strategisch niveau, uitdrukkelijk níet een optelsom van bestaande beleidsvisies voor de diverse domeinen, gericht op de lange termijn en gericht op doelen voor een uiteindelijke staat van de fysieke leefomgeving.

  De 'fysieke leefomgeving' is daarbij heel breed en omvat onder meer de beleidsterreinen cultureel erfgoed, energie-infrastructuur, landbouw, landschap, ruimtelijke ordening, gezondheid, milieu, natuur en water. Ook hoofdlijnen voor het beheer van de bestaande fysieke leefomgeving, bescherming van onderdelen van de fysieke leefomgeving en van voorgenomen ontwikkelingen als de aanleg van buisleidingen, hoogspanningsleidingen of tunnels, winning van delfstoffen, ondergronds bouwen en dergelijke maken deel uit van de omgevingsvisie.

  De Omgevingsvisie biedt uiteindelijk het beleidsmatige kader voor het andere gemeentelijke instrument; het omgevingsplan: gemaakte keuzen in de visie sturen de in het Omgevingsplan neer te leggen regels. De visie biedt de samenhangende beleidsmatige basis voor de inzet van juridische, financiële of andere instrumenten (convenanten, marketing, subsidiëring, handhaving, voorlichting etc.), om de beleidsdoelen uit de visie na te streven.

  De gemeente moet vóór 1-1-2024 voor de hele gemeente een omgevingsvisie hebben die voldoet aan de eisen van de Omgevingswet.

- Het omgevingsplan

Het omgevingsplan van de gemeente bevat samen met de waterschapsverordening van het waterschap regels voor de fysieke leefomgeving op lokaal niveau. Het omgevingsplan geeft invulling aan de maatschappelijke opgaven uit onze omgevingsvisie.

Het omgevingsplan regelt allereerst een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Daarnaast kan de gemeente in het omgevingsplan regels stellen over activiteiten. Dit kan alleen als het Rijk en de provincie die activiteiten niet al heeft geregeld in een van de AMvB's of in de omgevingsverordening. De gemeente kan regels stellen in de vorm van:

- Toestaan of niet toestaan van bepaalde activiteiten in bepaalde gebieden.
- Direct werkende algemene regels. Burgers en bedrijven moeten zich aan deze regels houden als ze activiteiten uitvoeren.
- Direct werkende algemene regels met meldingsplicht. Initiatiefnemers moeten melden voordat ze met een activiteit beginnen.
- Vergunningplicht voor bepaalde activiteiten. De gemeente stelt dan ook beoordelingsregels vast. Met beoordelingsregels beschrijft de gemeente hoe ze een vergunningaanvraag voor activiteiten inhoudelijk zal beoordelen.
- Omgevingswaarden. Een voorbeeld hiervan is dat de gemeente een maximale omgevingswaarde voor geur vaststelt.

Uiterlijk 1-1-2029 moet de gemeente over 1 omgevingsplan voor het gehele grondgebied beschikken.

- De omgevingsvergunning

  Eén van de uitgangspunten van de Omgevingswet is om zoveel mogelijk activiteiten te regelen met algemene regels. In sommige gevallen moet een initiatiefnemer een melding doen voordat de activiteit mag worden uitgevoerd. Een initiatiefnemer kan een burger, bedrijf of de overheid zijn. Een beperkt aantal activiteiten is toch nog vergunning plichtig. In die gevallen moet de initiatiefnemer een omgevingsvergunning aanvragen. U als raad bepaalt dit dus via het omgevingsplan.

  In het omgevingsplan beschrijven we als gemeente de activiteiten die vergunning plichtig zijn, net zoals de provincie en het waterschap dat doen in hun plannen en verordeningen. Daarnaast heeft het rijk voor een aantal wettelijke activiteiten een vergunningplicht aangewezen, maar geeft ook instructies voor een minimum aan vergunningsvrije mogelijkheden.

Consequenties voor de gemeente

Omgevingsvisie

Eind 2017 heeft de gemeenteraad de huidige omgevingsvisie Waardevast landschap vastgesteld. Deze visie was een eerste stap in het integreren van diverse beleidsterreinen in een overkoepelende en richtinggevende visie. Deze visie is echter nog niet 'omgevingswetproof'. Dat was nog niet mogelijk bij het opstellen.

Uiterlijk 1 januari 2024 moeten we de omgevingsvisie volledig af hebben. Als college willen we in twee stappen toewerken naar de uiteindelijke visie die voldoet aan alle eisen van de wet. In 2019/2020 willen we toewerken naar omgevingsvisie 2.0. De focus ligt hierbij op een gebiedsvisie Oldemarkt waarbij het – onder de omgevingswet nieuwe – thema gezondheid expliciet de aandacht krijgt. Daarnaast kijken we bij andere (sectorale) visies die in ontwikkeling zijn hoe we zo integraal mogelijk afwegingen kunnen maken zodat ze later kunnen worden meegenomen in omgevingsvisie 2.0, dan wel versie 3.0.

Na 2.0 zullen we in 2021/2022 werken aan de uiteindelijke eerste versie die volledig voldoet aan de wet: omgevingsvisie 3.0. Voor zover er nog strategisch lange termijn beleid is dat nog niet is opgenomen in visie 2.0 zal hier wel sprake van zijn in versie 3.0. Aangezien strategisch beleid voor meerdere jaren wordt gemaakt betekent dit wel dat al het beleid – dat raakt aan het fysieke domein – dat nu in ontwikkeling is in dat licht gezien moet worden. Dit betekent dat het college en u als raad bij elk beleidsstuk een integrale afweging maakt.

Omgevingsplan

Sinds enige tijd wordt aan het omgevingsplan buitengebied gewerkt (formeel: bestemmingsplan met verbrede reikwijdte). Net als met de visie is hier dus sprake van een stapsgewijze aanpak waarbij we nu al kijken naar de mogelijkheden van de Omgevingswet. Hiervoor geldt echter ook dat dit nog niet volledig conform Omgevingswet kan worden op- en vastgesteld, dat kan pas als de wet in werking is getreden. Het omgevingsplan buitengebied betreft een integratie van het bestemmingsplan en de beheersverordening voor het buitengebied aangevuld met het welstandbeleid en de regels die voorheen in de kapverordening stonden. Komend najaar zal uw raad worden uitgenodigd voor een werkbijeenkomst waarin de inhoud van het omgevingsplan buitengebied wordt toegelicht. De bedoeling is om na de zomer van 2020 het omgevingsplan vast te stellen.

Tegelijkertijd wordt momenteel al vooruit gekeken naar het uiteindelijke omgevingsplan dat uiteindelijk in 2029 helemaal af moet zijn. Deze lange overgangsperiode is nodig vanwege de grote opgave die het is om alle bestaande bestemmingsplannen, verordeningen en honderden rijksregels te integreren tot één geheel.

De organisatie

Voor u als gemeenteraad zijn de wettelijke instrumenten erg belangrijk. Tegelijkertijd is de invoering van de omgevingswet niet voor niets een grotere transitie dan in het sociaal domein. Het behelst een andere manier van werken die een grote impact heeft op de organisatie en op onze gemeente. Begrippen als ‘ja, mits’, samenwerken, integraliteit en participatie vormen daarbij de kern. Naast een andere manier van werken betekent het ook ‘technisch gezien’ veel voor onze organisatie. Werkprocessen moeten opnieuw worden ingericht, medewerkers moeten worden geschoold, nieuwe softwaresystemen moeten worden geïmplementeerd, afspraken over ketensamenwerking moeten worden gemaakt en we dienen als gemeente aan te sluiten op het digitale stelsel omgevingswet (DSO). Ook zullen we voor nieuwe onderwerpen kaders moeten bepalen. Denk hierbij o.a. aan het afwijken van bepaalde milieunormen (strenger of ruimer) en de bruidsschat. Dat is een set regels die van het rijk overgedragen worden aan gemeenten omdat die beter op lokaal niveau bepaald kunnen worden. Daarbij gaat het bijvoorbeeld het tijdstip tot wanneer verlichting op een sportveld of recreatieterrein aan mag blijven. Achter de invoering van de omgevingwet komt dus veel werk vandaan. Om dit werk allemaal te kunnen doen komt het college bij de perspectiefnota met een claim om de invoering goed op te kunnen pakken.

Relatie met de bestuursprogramma’s

De invoering van de omgevingswet is enerzijds natuurlijk een wettelijke verplichting. Anderzijds kiest het college er voor de omgevingswet vooral als een middel te zien. Een middel om zowel de doelen van de omgevingswet te bereiken (de eerder genoemde verbeterdoelen) als om lokale ambities te bereiken. Bijvoorbeeld door ambities op te nemen in de omgevingsvisie en door onze dienstverlening en vergunningverlening beter in te richten.

Dit betekent dat de invoering van de omgevingswet formeel onder het programma De Inwoner op 1 valt, maar in de praktijk van belang is voor alle vijf de bestuursprogramma’s. Door de invoering goed op te pakken komen doelen uit alle vijf de bestuursprogramma’s dichter bij. Gedurende de invoering

van de wet zullen we daarom tweejaarlijks in de P&C-cyclus verslag doen van de voortgang van de invoering.

Communicatie
Zoals aangegeven is de invoering van de omgevingswet een omvangrijke opgave. Het is dan ook belangrijk hier uitgebreid over te communiceren. Dit doen we zowel in onze organisatie, naar buiten toe en naar u als raad. Bij het vervolg staat aangegeven hoe we u als raad de komende tijd willen betrekken bij de invoering van de omgevingswet.

Vervolg
Naast de formele momenten, voorstellen en bijeenkomsten en de verantwoording in de P&C-cyclus ten aanzien van de omgevingsvisie en het omgevingsplan organiseert het college de komende 2 á 3 jaar een aantal werk/informatiebijeenkomsten voor uw raad. Bijeenkomsten waarbij we stil willen staan bij de doelen van de omgevingswet, de veranderingen die de omgevingswet met zich mee brengt en belangrijke thema's onder de omgevingswet. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een thema als participatie of de veranderingen in de rollen van college en raad.

Om de juiste onderwerpen aan te snijden in de juiste volgorde en op de juiste manier heeft uw raad aangegeven een werkgroep in het leven te willen roepen. Op 14 mei 2019 is voor het eerst met deze werkgroep gesproken. Afgesproken is dat de werkgroep samen met de ambtelijke organisatie de komende anderhalf jaar zes bijeenkomsten organiseert om u als raad goed te informeren over de omgevingswet en u voor te bereiden op de te maken keuzes. De eerste van deze bijeenkomsten zal na de zomer van 2019 plaatsvinden met vervolgens een bijeenkomst per kwartaal. De thema's die momenteel staan voor de bijeenkomsten zijn:

- Participatie
- Omgevingsplan buitengebied
- Ambities rondom dienstverlening
- Verhouding tussen college en gemeenteraad
- Het omgevingsplan (breed)
- De omgevingsvisie (3.0)

Aanvullend op de werkgroep en de werkbijeenkomsten zal de griffie alle informatie rondom de omgevingswet overzichtelijk bundelen in ibabs.

Deze informatienota bevat natuurlijk slechts beperkt informatie over de omgevingswet en de huidige situatie in Steenwijkerland. We kunnen ons dan ook voorstellen dat dit nu of later vragen oproept. Het is daarom goed om te weten wie vanuit het college en wie binnen de ambtelijke organisatie zich waar mee bezig houden zodat u hen altijd kunt benaderen.

- Bestuurlijk verantwoordelijk: Bram Harmsma & Trijn Jongman
- Ambtelijk opdrachtgever: Judith de Groot

Binnen de organisatie wordt de invoering van de omgevingswet programmatisch opgepakt. Dat betekent dat er een programmaleiding is die verantwoordelijk is voor de implementatie van de omgevingswet en daarbij per deelonderwerp/project geholpen wordt door projectleiders. Per onderwerp is dit aangegeven, samen met de hoofdlijnen van dat project en voor dat project relevante richtdata.

- Programmaleiding: Mart oude Egbrink & Joost Huizing

- Omgevingsvisie: Petra Wagenaar

    - De planning is om uiterlijk 1-1-2023 een omgevingsvisie voor de gehele gemeente te hebben die voldoet aan de eisen van de Omgevingswet

- Omgevingsplan: Trudy van Es, Mirjam Meijerink, Joost Huizing

    - De planning is om uiterlijk 1-1-2028 een omgevingsplan voor de gehele gemeente te hebben die voldoet aan de eisen van de Omgevingswet

- Dienstverlening: Sylvia Tees

    - Per 1-1-2021 moeten de nieuwe werkprocessen ingericht zijn om initiatieven conform de Omgevingswet te kunnen behandelen waarbij de dienstverlening is ingericht vanuit het oogpunt van onze inwoners en ondernemers

- Personeel & organisatie: Josien Schoterman

    - Er worden diverse trainingen en opleidingen verzorgd (waar nodig ook voor de gemeenteraad) waardoor de bestuurlijke en ambtelijke organisatie per 1-1-2021 kan werken met de Omgevingswet en stappen zijn gezet om uiteindelijk te kunnen werken vanuit de geest van de Omgevingswet (wat pas goed kan wanneer het omgevingsplan volledig voldoet aan de Omgevingswet).

- Informatievoorziening: Gerwin vd Vegte

    - Per 1-1-2021 moeten o.a. aanvragen, meldingen, het omgevingsplan en de omgevingsvisie ontvangen, behandeld en vastgesteld kunnen worden conform de Omgevingswet. De daarvoor benodigde software moet op dat moment beschikbaar zijn.

- Participatie: Janneke Hagemans

    - Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet en de gemeenteraad moet hiervoor kaders vaststellen. Dit wordt meegenomen in o.a. de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Voor 1-1-2021 moeten participatiekaders voor initiatieven van inwoners en ondernemers zijn vastgesteld.

Besluit

Beslispunt 1
Het college besluit de informatienota Omgevingswet vast te stellen en naar de gemeenteraad te sturen.